



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
-2009A73



Audit of Infrastructure Canada

A report by the
Public Service Commission of Canada

October 2009

Canada

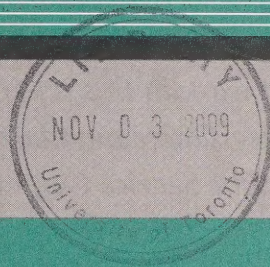
Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-143/2009
ISBN 978-1-100-50104-8

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2009



Audit of Infrastructure Canada

A report by the
Public Service Commission of Canada

October 2009

*All of the audit work in this report was conducted in accordance
with the legislative mandate and audit policies of the
Public Service Commission of Canada.*

Table of Contents

Summary	3
Introduction	5
Focus of the audit	6
Observations and recommendations	7
Staffing management systems need improvement.	7
<i>Human resources planning did not provide direction</i>	7
<i>Performance monitoring of staffing systems is needed</i>	8
Appointment practices require attention	11
<i>Choice of staffing processes were not planned</i>	11
<i>Merit was not respected in many appointments</i>	13
<i>Other compliance issues requiring attention</i>	17
Conclusion	19
Overall response of entity	20
About the audit	21
Glossary	23



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115511479>

Summary

1. Infrastructure Canada was created in 2002 and is responsible for federal efforts to enhance Canada's public infrastructure through strategic investments, key partnerships, sound policies and research. The department's strategic outcome is quality, cost effective public infrastructure that meets the needs of Canadians in a competitive economy, a clean environment and liveable communities. The department has faced and continues to face a significant shortfall of staff.
2. The objectives of this audit were to determine whether the department had an appropriate framework, systems and practices in place to manage its staffing activities and to determine whether its appointments and appointment processes complied with the *Public Service Employment Act* (PSEA), the instrument of delegation signed with the Public Service Commission (PSC), and other governing authorities.
3. We found that Infrastructure Canada did not include human resources (HR) planning, including a staffing strategy, as an integral part of its business planning process. For the fiscal year (FY) 2006-2007, it had no approved HR plan in place. The department did have approved HR plans for FYs 2007-2008 and 2008-2009; however, they were general and lacked specific direction for management and HR professionals.
4. The department's monitoring of staffing performance needs to be strengthened. Infrastructure Canada has a Human Resources Committee (HRC) that is accountable for reviewing staffing activities, but was doing so with incorrect staffing data and without a strategically aligned HR plan. The Deputy Head had not been performing monitoring, as required by the PSC, of certain types of appointments.
5. Infrastructure Canada used non-advertised appointment processes for expediency in order to address their HR needs. We found that sub-delegated managers were unable to demonstrate how the use of this type of process was linked to the department's HR plan, departmental criteria for non-advertised appointment processes or the PSEA's appointment values. In some cases, this resulted in limited access to the department's employment opportunities.
6. We observed instances where the tools and methods used to assess candidates did not address all of the essential qualifications identified for the position. This led to assessments that were insufficient to demonstrate merit. Of the 45 appointments we examined, there were eight cases where the person appointed to the position did not meet one or more essential qualifications. We also found cases where assessment tools and methods were inconsistently applied. This resulted in unfair assessments. We have referred files in which these issues have been raised to either Infrastructure Canada's Deputy Head to investigate and take appropriate action, as required, or to our Investigations Directorate to determine if an investigation is warranted. The PSC will monitor these files to ensure that corrective action is properly carried out.

7. The PSC has placed conditions on the delegation of staffing authorities at Infrastructure Canada. The PSC will require that Infrastructure Canada's Deputy Head formally report to the PSC on a semi-annual basis. Further, the Deputy Head must provide copies of all staffing-related presentations as well as the related committee minutes to its restructured HR Committee, which is now referred to as the People Management Committee.

Introduction

8. In 1994, the federal government established the Canada Infrastructure Works Program under the Treasury Board of Canada Secretariat. The program was created to assist with the maintenance and development of infrastructure in local communities and the creation of employment. In 2002, Infrastructure Canada was established as a department. At that time, it reported to the Deputy Prime Minister's Office, was subsequently transferred to the Minister of Industry and later to the Minister of Environment. Since 2006, Infrastructure Canada has reported to the Minister of Transport, Infrastructure and Communities.
9. This department provides a focal point for the Government of Canada on infrastructure issues and programs. This includes clean air and water, roads and bridges, public transit, green energy, broadband connectivity and cultural and sport facilities. The department delivers or coordinates several funding programs and works to build the necessary policies, knowledge and partnerships to support them.
10. Since its creation in 2002, Infrastructure Canada has been responsible for an increasing number of infrastructure programs. Initially, these programs were valued at over \$8 billion for four funds, which increased to over \$30 billion for eight funds by 2008. With the government's Economic Action Plan announced as part of Budget 2009, the department's responsibility has grown to include the delivery of 12 federal programs, totalling almost \$38 billion.
11. Infrastructure Canada does not have stable salary funding. Operational funding is obtained on a program basis and must be risk-managed by the department. In March 2008, 253 positions were approved and there were 203 employees on staff. Except for two employees in Alberta, all employees were located in the National Capital Region. The speed and magnitude of growth in Infrastructure Canada's business, together with the absence of stable salary funding, has contributed to a significant challenge in predicting staffing needs and retaining staff, including analysts and human resources (HR) specialists, who are in high demand throughout the federal public service.
12. Several Acts provide the legislative authority for the department to conduct its work. The *Canada Strategic Infrastructure Fund Act* (CSIF) establishes the CSIF program and contains the authorities for funding strategic infrastructure projects. For all other projects, the minister responsible for the department is able to enter into transfer payment agreements and contracts related to infrastructure initiatives under an Order-in-Council. Appointments to positions in the department are governed by the *Public Service Employment Act* and the *Public Service Employment Regulations*.

13. In 2007, Infrastructure Canada was identified for an audit by the Public Service Commission. This was based on a large volume of staffing transactions relative to the size of the department and because it had a high percentage of casual workers who became employees through non-advertised staffing processes. The department itself had also identified the HR function as a risk area and conducted its own internal audit of staffing and classification functions in spring 2008.

Focus of the audit

14. The objectives of the audit were to determine whether:
- Infrastructure Canada had an appropriate framework, systems, and practices in place to manage its staffing activities; and
 - Appointments and appointment processes complied with the *Public Service Employment Act* and other governing authorities, and with the instrument of delegation signed with the Public Service Commission.
15. This audit covered the period from January 1, 2006 to August 30, 2008. We examined a sample of 45 appointments out of 214 appointment activities. These appointments, from the National Capital Region, included acting appointments for periods of four months or more and appointments resulting from advertised and non-advertised, internal and external appointment processes. Details of the audit sample are presented in **Table 1**.

Table 1: Appointments and appointment processes audited

Type of Appointment	Type of Process Audited		Total
	Advertised	Non-Advertised	
Indeterminate	23	10	33
Term	0	2	2
Acting – 4 to 12 months	2	5	7
Acting >12 months	2	0	2
Reclassification	0	1	1
Total	27	18	45

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

16. We analyzed documents related to HR management at Infrastructure Canada and we also interviewed managers and HR specialists. For more information on the audit, refer to the **About the audit** section at the end of this report.

Observations and recommendations

17. In accordance with the Public Service Commission's (PSC) appointment framework, deputy heads are expected to establish systems and practices that will contribute to the effective management of their delegated authority. These systems include HR planning to ensure that their appointments and appointment processes are aligned with their business plans and priorities. Deputy heads are to manage risk factors to ensure good management and compliance with the PSC's policy and delegation requirements, the appointment values and other statutes. They are expected to monitor and adjust their organizational staffing performance to meet their staffing objectives.
18. The *Public Service Employment Act* (PSEA) provides the statutory basis for a merit-based, non-partisan public service that is professional, representative of Canada's diversity and able to serve Canadians with integrity and in their official language of choice. The preamble of the PSEA articulates the core appointment values of merit and non-partisanship and highlights the guiding values of fairness, transparency, access and representativeness in staffing.

Staffing management systems need improvement

Human resources planning did not provide direction

19. Human resources (HR) planning is required to effectively manage appointments and appointment-related authorities. HR planning enables staffing to be conducted so that competence is maintained, skill shortages are minimized, renewal of staff is addressed and other HR priorities are supported. Deputy heads are expected to ensure that staffing decisions are strategic and in line with current and future HR requirements.
20. For the fiscal year (FY) 2006-2007, Infrastructure Canada did not have an approved HR plan in place. The department did have approved HR plans for FYs 2007-2008 and 2008-2009; however, we found they lacked direction on staffing for the organization as a whole. Although these plans identified gaps between the number of required staff and the current number of employees, they did not take these results into consideration by identifying staffing strategies that would address these gaps.
21. In an effort to close the department's HR gap, their 2008-2009 HR plan indicated a need for strategic planning from each of the department's branches and divisions. These plans were to be developed by the end of FY 2009. An HR plan that provides more specific direction for managers and HR professionals would ensure consistency across the department in addressing its needs and challenges.

22. HR planning is also important when choosing the type of appointment process that will be used. Sub-delegated managers may make appointments either through an advertised or a non-advertised process. In advertised processes, the job opportunity is advertised to potential applicants. Non-advertised processes allow sub-delegated managers to make appointments without soliciting potential candidates. When a non-advertised process is used, a written rationale must demonstrate how the choice of a non-advertised process meets the *Public Service Employment Act* appointment values and criteria established by the deputy head.
23. Infrastructure Canada's policy on the use of non-advertised appointment processes required sub-delegated managers to demonstrate how using such a process was consistent with the division's HR plan. However, we found that only one of Infrastructure Canada's divisions had completed an HR plan. As a result, most sub-delegated managers could not comply with the departmental policy when choosing a non-advertised process.

Recommendation 1

The Deputy Head of Infrastructure Canada should implement an integrated HR plan that will provide direction to managers and HR professionals on how to make decisions concerning their staffing activities, by outlining the department's staffing priorities and providing a framework to guide decisions on when and how to staff positions, based on the *Public Service Employment Act*.

Infrastructure Canada Response 1. *Infrastructure Canada is updating its Integrated Human Resources Plan for 2009-2010, to implement a more integrated approach to HR and Business Planning. As part of this effort, a Staffing Strategy is being developed to complement the existing HR Plan, which will document Infrastructure Canada's approach to meeting its staffing needs, particularly in relation to the Economic Action Plan announced in Budget 2009. The strategy will provide direction to managers on how to make decisions concerning the staffing activities, by outlining the department's staffing priorities and providing a framework to guide decisions on when and how to staff positions, based on the Public Service Employment Act. The strategy will be used to update the departmental and branch level HR Plans, which will be completed in fall 2009.*

Performance monitoring of staffing systems is needed

24. A deputy head's accountability includes respecting the requirements of the *Public Service Employment Act* (PSEA) and other governing authorities and using these authorities within a framework that ensures their accountability to the Public Service Commission (PSC). The PSC has established a framework for departments called the Staffing Management Accountability Framework (SMAF) that identifies the indicators used to determine how a department or agency is carrying out its appointment authority. Deputy heads are required to demonstrate that their organization's staffing system meets the mandatory indicators set out in the SMAF, while respecting the legislative requirements and PSEA values.

25. One of the key elements of the SMAF is Organizational Accountability for Results, where deputy heads are expected to establish their own monitoring practices and make improvements where deficiencies are identified. Since Infrastructure Canada implemented its SMAF, it has issued three monitoring reports and two internal audit reports. As previously mentioned, in 2008, one internal audit report addressed their staffing and classification activities. The other report, of December 2007, was on the management control framework of an Infrastructure program and included recruitment and retention as one of eight areas examined. This report identified the critically low levels of resources in the Program Operations Branch and recommended the development of an integrated human resources (HR) plan, detailing the specific staffing processes required to address current and future needs.
26. Infrastructure Canada had a Human Resources Committee (HRC) that was responsible for monitoring staffing activities, procedures and performance standards. It was comprised of four of the department's Assistant Deputy Ministers and the Director of Human Resources. In addition to its governance role, Infrastructure Canada's HRC approved high risk staffing transactions.
27. We found examples where the department applied inconsistent approaches to its appointment processes, with HRC approval. For the HRC's oversight role to be effective, it needs to be aware in a timely manner of the risks and performance of the department's appointment system. Accurate, relevant and timely HR information is necessary to support staffing strategies and decisions.

Exhibit 1: Conflicting approach to staffing

In one case, the department's Human Resources Committee approved an appointment through a non-advertised process for a position at the same group and level as positions for which they were conducting an advertised process that was open to public servants. The individual who was appointed was one of the applicants in this advertised process.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

28. Although the HRC routinely received various HR reports, the department's tracking of HR data on type of appointment process contained appointment coding errors for 40% of the appointments we reviewed. These errors make monitoring of staffing activities against an HR plan difficult and could limit the department's ability to make effective adjustments in order to achieve its objectives.
29. Monitoring enables information of concern to be communicated as soon as it is discovered, so that decisions can be made and action taken, where necessary. The PSC requires deputy heads to monitor acting appointments over 12 months and the appointments of casual workers to term or indeterminate positions through non-advertised processes. Monitoring of these

activities would take the form of routine data collection and regular reporting. We found that reporting on acting appointments over 12 months occurred once, and was reported for non-advertised appointments only. Monitoring of appointments of casual workers to term or indeterminate positions was reported to the HRC only once and was not part of a structured monitoring system.

30. Sub-delegated managers must be competent to exercise their appointment and appointment-related authorities. As a condition of delegation, the Deputy Head of Infrastructure Canada established mandatory training requirements for sub-delegated managers. We observed that the department did not track completion dates for this required training. Therefore, we were unable to determine whether a manager met this condition of sub-delegation for the appointments we examined.
31. In summary, Infrastructure Canada's staffing systems were not implemented in a strategic and integrated fashion. There was little emphasis on the implementation of an HR plan that is integrated with the department's business objectives, providing specific direction to the sub-delegated managers and HR professionals, monitoring staffing systems and practices and adjusting programs and processes to ensure the plan's success.

Recommendation 2

The Deputy Head of Infrastructure Canada should monitor the implementation of the HR plan. This includes collecting information to ensure appropriate use of appointment processes and making adjustments, as required, to achieve the plan's objectives.

Infrastructure Canada Response 2. Infrastructure Canada restructured its HR Committee in May 2009, in order to strengthen management direction and leadership on key HR issues. Now referred to as the People Management Committee (PMC), the membership has been expanded to include additional members of the senior management team, and is now led by the Associate Deputy Minister. One of the committee's first priorities is to provide a strengthened oversight and monitoring role for the department's HR activities to the Deputy Head.

In addition, Infrastructure Canada made significant improvements to its monitoring system for HR transactions. The department has implemented the Human Resources Information System (HRIS), which is being used to capture information and generate quarterly reports for senior management on staffing and related matters. More intensive monitoring is being undertaken by the PMC for issues that have been identified, such as the use of non-advertised appointment processes. This monitoring will ensure that corrective actions are implemented, where required, across all of Infrastructure Canada's HR activities.

Recommendation 3

The Deputy Head of Infrastructure Canada should demonstrate that sub-delegated managers have the required authority and competencies prior to exercising their appointment and appointment related authorities.

Infrastructure Canada Response 3. Infrastructure Canada is committed to ensuring that all sub-delegated managers have completed the mandatory training and validation prior to exercising their appointment and appointment-related authorities. As of April 2009, Infrastructure Canada has improved its tracking system to clearly demonstrate the date of which each manager successfully met the requirements. In addition, the Deputy Head has introduced additional mandatory training on staffing, so that managers remain competent to exercise their appointment-related authorities. This training will be completed by September 30, 2009, and will be provided to new managers in the future.

Appointment practices require attention

Choice of staffing processes were not planned

32. As previously mentioned, sub-delegated managers may make appointments either through an advertised or a non-advertised process. Although the *Public Service Employment Act* (PSEA) offers the choice between an advertised or a non-advertised appointment process, PSEA values should lead sub-delegated managers to consider the use of advertised appointment processes more often than non-advertised processes.
33. The Public Service Commission (PSC) expects to see advertised appointment processes as the standard practice. Although non-advertised appointment processes may be used when appropriate, the PSC's Choice of Appointment Process Policy requires a demonstration of how the choice of a non-advertised process respects the appointment values. This PSC policy also requires that the choice of appointment process be consistent with the organization's human resources (HR) plan to ensure that decisions on choice of process are made within a planned approach in order to meet the organization's needs.
34. In our audit sample, there were 18 non-advertised appointment processes. For six of these processes, the rationales demonstrated how this particular choice of process met criteria established by the department. However, they did not demonstrate how these appointments met the PSEA appointment values. The rationales for the other 12 appointment processes did not demonstrate compliance with the department's criteria for choosing a non-advertised appointment process nor compliance with the PSEA appointment values.

35. Pressure to fill many vacant positions in the department resulted in managers choosing non-advertised appointment processes and using them in situations that did not meet the criteria established by the department nor comply with the PSEA appointment values. As well, since Infrastructure Canada's HR plans did not provide sufficient detail on current and future HR needs, the rationales to support a particular choice of process could not be based on a planned approach nor demonstrate that decisions were made in a fair and transparent manner.

Exhibit 2: Appointment values not demonstrated in choosing a non-advertised appointment process

In late 2007, Infrastructure Canada advertised a deployment opportunity for a permanent administrative assistant position to public servants in the National Capital Region. The advertisement stated that only indeterminate (permanent) employees would be considered. The position, however, was offered to a casual worker. Casual workers are not eligible for deployment as they are not considered as employees and therefore, not in the area of selection. This error was not discovered until after the casual worker had accepted a written offer of deployment from the department. To remedy the situation, in February 2008, the department's Human Resources Committee approved a non-advertised appointment, stating that the position fell into a shortage group since it had been difficult for them to recruit bilingual administrative assistants within the public service. This was a generic administrative position to most departments and agencies. In making this non-advertised appointment, the department also did not assess the individual on all of the essential knowledge and experience requirements they had identified for this position.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

Recommendation 4

The Deputy Head of Infrastructure Canada should demonstrate how the use of a non-advertised appointment process meets the department's established criteria and the appointment values and is consistent with the department's HR plan.

***Infrastructure Canada Response 4.** Infrastructure Canada has taken steps to improve the information that is provided to senior management in relation to individual staffing actions, including the use of non-advertised appointment processes. All requests for the use of a non-advertised appointment process must be submitted to the People Management Committee (PMC) for approval. As of July 2009, managers are required to demonstrate how the transaction meets each of the staffing values, and how the request is linked to the department's Integrated HR Plan. Each request will be reviewed by an HR advisor, whose advice is included in the submission to the PMC.*

Merit was not respected in many appointments

36. The *Public Service Employment Act* (PSEA) requires that all appointments made to and from within the public service be made on the basis of merit. Merit means that the person appointed meets the essential qualifications for the work to be performed, as established by the deputy head. Current and future asset qualifications, operational requirements and organizational needs may also be taken into account.
37. We examined a sample of 45 appointments to positions within Infrastructure Canada. We expected these appointments to comply with the PSEA and related regulations, policies and governing authorities. This includes ensuring that appointments and appointment processes respect the values of the PSEA: merit, non-partisanship, fairness, transparency, access and representativeness. Our observations on merit are presented in **Table 2**.

Table 2: Observations on merit

Observations		No. of appointments ¹	Remarks
Merit was met	Assessment tools or methods evaluated essential qualifications and other identified merit criteria and the appointee met these requirements.	22	For 22 appointments, the assessments demonstrated that the individuals appointed met the essential qualifications and any current or future asset qualifications, operational requirements and organizational needs identified by the department.
Merit was not demonstrated	Assessment tools or methods did not evaluate all essential qualifications identified.	12	In several cases, one or more of the knowledge requirements were not addressed by the assessment tools and methods. Therefore, merit could not be demonstrated because these essential qualifications were not evaluated.
	Assessment tools or methods did not fully evaluate one or more essential qualifications.	2	In one case, the assessment only addressed knowledge of a specific specialization in human resources (HR) whereas broader knowledge of HR management had been identified as the requirement.
	No documented assessment ² .	1	No documented assessment to demonstrate that merit had been respected (for an acting appointment of one year in duration).
Merit was not met	The appointee failed to meet one or more of the essential qualifications.	8	In six cases, the educational requirements were not met because the qualification standards were not correctly applied. In two cases, the individuals appointed failed to meet one or more essential qualifications related to knowledge and abilities. In one of these cases, the appointee also did not meet the language requirements established for the position.
Total		45	

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

¹ denotes 45 appointments of 42 people

² Acknowledged by department

Many assessments were insufficient to demonstrate merit

38. An assessment process requires careful planning and execution in the selection of qualified persons who are able to do the job. Assessments must be designed and implemented without bias, political influence or personal favouritism. As stated in the Public Service Commission's Assessment Policy, processes and methods must effectively assess the essential qualifications and other identified merit criteria and be administered fairly.
39. In several cases, the tools and methods used to assess the candidates' qualifications did not evaluate all of the position requirements. For example, some of the interview guides and questionnaires did not address all of the essential qualifications identified by the department. In other cases, the guidance document used to rate candidates' responses was not respected. The use of these inadequate assessment tools and methods led to evaluations that were insufficient to demonstrate merit.

Exhibit 3: Insufficient assessment tools and methods

In a staffing process for office clerks that was advertised to members of the public as well as public servants, the guidance document used to assess the qualifications of candidates did not include all of the essential knowledge requirements that the department had established and advertised for the positions being staffed. This meant that none of the candidates, including the eight individuals who were appointed to the jobs, had been evaluated on and confirmed to meet all of the knowledge established as necessary to perform the work. In this same process, the qualifications of two individuals appointed to positions were assessed using a different and shorter interview questionnaire that did not address several essential qualifications.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

Appointments were made when merit was not met

40. In some cases, qualification standards in relation to educational requirements were not interpreted correctly. In particular, there were errors in applying the education standard for positions in the Information Services (IS) and Economics, Sociology and Statistics (ES) occupational groups. Typical positions in these groups include communications officers and analysts, respectively. The standards are established by the employer, Treasury Board, and represent the minimum requirements necessary to perform the work in a given occupational group. Accordingly, candidates who do not meet these standards are not qualified to be appointed.

Exhibit 4: Merit was not met

In a case where merit was not met, the interview report in the staffing file showed that the individual who was appointed to the job did not meet several essential qualifications that the department had established for knowledge and other competencies. For one of these essential qualifications, the individual received a score of zero. This file has been referred to Infrastructure Canada's Deputy Head to investigate and take appropriate action, as required.

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission

41. In total, there were eight appointments where, although the assessments were completed, the individual who was appointed to the job did not meet one or more of the essential qualifications. In six of these cases, qualification standards related to education were not met because the relevant standards were not properly applied. In the two remaining cases, the individuals did not meet essential qualifications related to knowledge, language requirements and/or abilities.
42. We have referred all files in which issues have been raised to either Infrastructure Canada's Deputy Head to investigate and take appropriate action as required, or to our Investigations Directorate to determine if an investigation is warranted. The PSC will monitor these files to ensure that corrective action is properly carried out.

Recommendation 5

The Deputy Head of Infrastructure Canada should demonstrate that appointments are based on merit. This includes demonstrating that assessment tools and methods fully and fairly assess essential qualifications and other identified merit criteria.

Infrastructure Canada Response 5. *Infrastructure Canada is committed to ensuring that appointments are based on merit. As of May 2009, a senior HR advisor works closely with delegated managers at each stage of the staffing process, to ensure that the methods and tools fully and fairly assess the essential qualifications and other identified merit criteria. In addition, new and revised tools are being developed to support delegated managers, which will further improve the quality and consistency of assessment methods. These tools will be shared with sub-delegated managers, as they are prepared, through summer and fall 2009.*

Other compliance issues requiring attention

Priority persons did not receive full consideration in some instances

43. In many cases, deputy heads must conduct a search of the Public Service Commission's (PSC) inventory of priority persons prior to choosing an appointment process. Priority persons are individuals who are entitled under the *Public Service Employment Act* (PSEA) and the *Public Service Employment Regulations* (PSER) to be considered before all others, for appointment to positions for which they meet the essential qualifications. They include, for example, public servants who have been laid off or Canadian Forces and Royal Canadian Mounted Police members who have been released or discharged for medical reasons and certified as able to return to work.
44. We found that in six cases out of the 39 appointments where priority persons were considered, essential qualifications and other requirements, such as conditions of employment, were more stringent for the priority persons than those used to assess the individuals who were appointed. In a few cases, the priority persons were assessed on more essential qualifications than the individuals who were appointed. This adversely affects access, fairness and transparency in the appointment process and does not take advantage of a good source of candidates.

Screening of candidates was inconsistent

45. The assessment process may involve various stages where applicants must meet specific criteria or be eliminated from further consideration. An initial screening on area of selection, education, experience or other qualifications is often the first step in the process. Seventeen (63%) of the advertised appointment processes did not properly screen applicants to determine whether they met the initial eligibility. For example, there was evidence of eligible applicants being inappropriately screened out from further consideration while ineligible applicants were screened in.

Active monitoring of staffing processes was weak

46. Persons responsible for the assessment must have the necessary competencies to ensure a fair and complete assessment of candidates' qualifications. Sub-delegated managers must have access to HR advisors who have a solid understanding of the appointment values as well as the legislative foundations of staffing (PSEA and PSER). Further, sub-delegated managers must have access to HR advisors whose expertise in the Appointment Framework has been validated by the PSC. Infrastructure Canada had three HR advisors with this validation. However, based on the observed level of non-compliance to the PSEA, PSER and PSC appointment policies, HR advice and guidance to managers on the appointment process was not sufficient.
47. We also noted that the responsibility for reviewing completed staffing files lacked independence. In some cases, this responsibility was inappropriately assigned to the same HR employee who assembled the file. In one case, an HR employee reviewed the staffing file for which they were a candidate and were ultimately appointed to one of the positions being staffed. This compromised the integrity of the appointment process.

Recommendation 6

The Deputy Head of Infrastructure Canada should demonstrate that appropriate quality control measures are in place to ensure appointments and related decisions adhere to the requirements of the PSEA, the PSER and other governing authorities and that corrective action is taken when required.

Infrastructure Canada Response 6. *As part of its commitment to improving its HR process, Infrastructure Canada has considerably enhanced its HR capacity, and is expected to be fully staffed in the summer of 2009. With additional resources now in place, Infrastructure Canada has a strong team of HR advisors available to provide timely and relevant expertise in all aspects of HR planning and individual staffing transactions.*

In addition, the HR division has now separated its corporate and operational functions into two separately managed units, in order to increase the independence of the oversight. The operations unit conducts active monitoring of staffing actions at each decision point, so that problems can be identified before the action is advanced, and corrective measures can be readily implemented. The corporate unit conducts statistical analysis of staffing patterns to identify evolving risks, and ensure that systemic issues are identified and addressed in a timely manner.

Conclusion

48. Infrastructure Canada did not have adequate systems and practices in place to manage its public service staffing activities. We are particularly concerned about its weak human resources (HR) planning and monitoring activities. The department had a significant shortage of staff which had not been addressed and its HR plan did not provide direction to management on how to deal with the shortfall. The Deputy Head's monitoring of staffing systems performance lacked rigour. Its Human Resources Committee was approving staffing activities based on erroneous data, an uncoordinated approach and without a detailed plan. Vacancies appeared to be staffed as expeditiously as possible rather than integrated into the department's business objectives.
49. Tools and methods used to assess candidates' qualifications were inadequate in many cases and led to evaluations that were insufficient to demonstrate merit. Further, the individuals appointed in eight out of the 45 appointments examined, did not meet one or more of the essential qualifications identified by the department. As a result, greater compliance with the *Public Service Employment Act* and other governing authorities, and with the instrument of delegation signed with the Public Service Commission (PSC) is required by this department.
50. The PSC has placed conditions on the delegation of staffing authorities at Infrastructure Canada. The PSC will require that Infrastructure Canada's Deputy Head formally report to the PSC on a semi-annual basis. Further, the Deputy Head must provide copies of all staffing-related presentations as well as the related committee minutes to its restructured HR Committee, which is now referred to as the People Management Committee.

Overall response of entity

Infrastructure Canada's responsibilities have increased tremendously in recent years, with the rapid growth of federal infrastructure funding programs. The department is proud of the important contribution it is making to the government's commitments in the Economic Action Plan, including the delivery of 12 programs totalling almost \$38 billion.

At the same time, the department recognizes that the speed and magnitude of growth in Infrastructure Canada's business has created many challenges in HR planning and management. As part of its transition from a very small agency to a more mature and complex organization, Infrastructure Canada is orienting the governance of HR to better support Infrastructure Canada's mandate and business objectives. Infrastructure Canada is committed to addressing the issues identified in a rigorous and timely manner.

Infrastructure Canada looks forward to working with its staff and with the Public Service Commission in the coming months, as the department reinforces its capacity to achieve excellence in HR planning and performance while continuing to deliver on the government's commitments in the Economic Action Plan of Budget 2009.

About the audit

Objectives

The objectives of the audit were to determine whether:

- Infrastructure Canada had an appropriate framework, systems, and practices in place to manage its staffing activities; and
- Appointments and appointment processes complied with the the *Public Service Employment Act* (PSEA) and other governing authorities, and with the instrument of delegation signed with the Public Service Commission (PSC).

Scope and approach

The audit covered the period from January 1, 2006 to August 30, 2008. We examined 45 appointments made under the current PSEA. Our sample was selected as follows:

- two appointments from 2006;
- a representative sample of 40 appointments from the period of January 1, 2007 to March 31, 2008; and
- all three appointments from the period April 1, 2008 to May 5, 2008.

The appointments included acting appointments for periods of four months or more and appointments resulting from advertised and non-advertised, internal and external appointment processes.

We analyzed documents related to human resources (HR) management at Infrastructure Canada and we interviewed managers and staffing advisors.

Criteria

We drew the following audit criteria from the PSEA, the *Public Service Employment Regulations* (PSER), the PSC's Appointment Policies, the policies established by Infrastructure Canada, the Staffing Management Accountability Framework and the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) signed by the Deputy Head of Infrastructure Canada and the Public Service Commission.

We expected that Infrastructure Canada would have:

- Systems in place allowing senior management to use the appointment processes to meet its operational mandate. These systems include HR planning, a structure to implement the plan, management direction and control over the implementation of the plan.
- Complied with the requirements of the PSEA, the PSER, the PSC's Appointment Policies, terms and conditions of the ADAI and the policies established by Infrastructure Canada.
- Appropriately used the flexibilities afforded by the PSEA to effectively achieve Infrastructure Canada's mandate. This includes HR planning and the knowledge and training related to the use of the flexibilities.
- HR information that is accurate, relevant, and available on a timely basis for decision-making.
- Provided its management team with sufficient support and timely staffing advice.

Audit team

Acting Vice-President, Audit, Evaluation and Studies Branch:

Jean Ste-Marie

Director General, Departmental Audits Directorate:

Dena Palamedes

Director, Departmental Audits Directorate:

Darren Horne

Audit Managers:

Suzanne Vaudry

Suzanne Veaudry-Brown

Auditors:

Cheryl Benoit-Cameron

Jill Hawkins

Donna Lee-Ying

Brenda Mansfield

Christopher Wilson

Glossary

Access (Accessibilité)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that persons from across the country have a reasonable opportunity, in their official language of choice, to apply and to be considered for public service employment.

Acting appointment (Nomination intérimaire)

The temporary promotion of an employee.

Advertised appointment process (Processus de nomination annoncé)

When persons in the area of selection are informed of and can apply to an appointment opportunity.

Appointment (Nomination)

An action taken under the *Public Service Employment Act* to hire or promote someone.

Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) (Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination – IDRN)

The formal document by which the PSC delegates its authorities to deputy heads. It identifies authorities, any conditions related to the delegation and sub-delegation of these authorities and how deputy heads will be held accountable for the exercise of their delegated authorities.

Appointment Framework (Cadre de nomination)

Sets out expectations for deputy heads when designing their staffing systems to ensure they respect legislative requirements and values guiding staffing in the public service. The framework has three components: appointment policy, delegation and accountability.

Appointment Framework Knowledge Test (AFKT) (Examen de connaissances sur le Cadre de nomination – ECCN)

A test developed by the PSC to assess Human Resources (HR) specialists' knowledge of the PSC Appointment Framework and the related legislation. A condition of delegation is that deputy heads ensure that those to whom authority is sub-delegated have access to HR specialists whose knowledge of the Appointment Framework has been validated by the PSC.

Appointment policy (Lignes directrices en matière de nomination)

Under the *Public Service Employment Act*, the PSC can establish policies on making and revoking appointments and taking corrective action. The PSC has a number of policies on specific subjects that correspond to key decision points in appointment processes and should be read in conjunction with the *Public Service Employment Regulations*.

Area of selection (Zone de sélection)

The geographic, occupational, organizational and/or employment equity criteria that applicants must meet in order to be eligible for appointment that provides reasonable access to internal and external appointments and a reasonable area of recourse for internal non-advertised appointments. A national area of selection is prescribed by the PSC for certain external appointment processes.

Assessment methods (Méthodes d'évaluation)

Methods such as interviews, written tests, reference checks and simulations designed to assess candidates against the qualifications for the position.

Assessment requirements (Critères d'évaluation)

The PSC Assessment Policy sets out specific requirements to ensure that assessment processes and methods result in the identification of the person(s) who meet(s) the qualifications and other merit criteria used in making the appointment decision and provides a sound basis for making appointments according to merit.

Asset qualifications (Qualifications constituant un atout)

Qualifications that are not essential to perform the work, but which would benefit the organization or enhance the work to be performed. Asset qualifications may include experience, education, knowledge, skills, personal suitability, or any other qualification with the exception of official language requirements.

Barrier (Obstacle)

Physical obstacles, policies, practices or procedures that restrict or exclude persons in designated groups or those protected by the *Canadian Human Rights Act* from employment-related opportunities in the federal public service. Barriers include attitudes and behaviours that may exclude certain persons or groups of persons from full participation in an appointment process, in particular, and the workplace, in general.

Casual employment (Emploi occasionnel)

A short-term employment option to hire someone. Under the *Public Service Employment Act* (PSEA), a casual worker cannot work more than 90 working days in one calendar year in a given organization, with the exception of the Office of the Chief Electoral Officer, where, in certain circumstances, the maximum period is 165 working days in one calendar year. The provisions of the PSEA, such as the merit requirement, do not apply to casual workers.

Corrective action (Mesures correctives)

A process aimed at correcting an error, omission or improper conduct that affected the selection of the person appointed in an appointment process, or to address situations where an employee has engaged in an inappropriate political activity.

Deployment (Mutation)

The movement of a person from one position to another in accordance with Part 3 of the *Public Service Employment Act*. A deployment cannot be a promotion and cannot change the tenure of employment from specified term to indeterminate. A person who is deployed is no longer the incumbent of his or her previous position.

Employee (Fonctionnaire)

A person employed in the part of the public service to which the PSC has exclusive authority to make appointments.

Essential qualifications (Qualifications essentielles)

Qualifications necessary for the work to be performed and that must be met in order for a person to be appointed. These include education, experience, occupational certification, knowledge, abilities and skills, aptitudes, personal suitability and official language proficiency.

External appointment process (Processus de nomination externe)

A process in which persons may be considered, whether or not they are employed in the public service.

Fairness (Justice)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that decisions be made objectively and free from political influence or personal favouritism, that policies and practices reflect the just treatment of persons, and that persons have the right to be assessed in their official language of choice.

Fiscal year (Exercice financier)

April 1 to March 31, for the public service.

Human resources planning (Planification des ressources humaines)

A process that identifies an organization's current and future human resources needs and the planned objectives and strategies to meet these needs.

Indicator (Indicateur)

A quantification or qualification characteristic that is measured to assess the extent to which an expected result is achieved and which is used to predict the health of the federal public service appointment system.

Internal appointment process (Processus de nomination interne)

A process for making one or more appointments for which only persons employed in the public service may be considered.

Investigation (Enquête)

An inquiry into an alleged violation of the *Public Service Employment Act* or the *Public Service Employment Regulations*.

Merit (Mérite)

One of the core values of the *Public Service Employment Act*. An appointment is made on the basis of merit when a person appointed meets the essential qualifications for work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency. The sub-delegated manager may also take into account any current or future asset qualifications, operational requirements and organizational needs.

Merit criteria (Critères de mérite)

Essential qualifications as well as other merit criteria. Essential qualifications are those necessary for the work to be performed; they must be met in order for a person to be appointed. The other merit criteria can include any additional current or future asset qualifications, operational requirements or organizational needs, as established by the deputy head. The sub-delegated manager decides whether to apply the other criteria when making an appointment.

Non-advertised appointment process (Processus de nomination non annoncé)

An appointment process that does not meet the criteria for an advertised appointment process.

Non-partisanship (Impartialité politique)

One of the core values of the *Public Service Employment Act*, non-partisanship ensures that appointments and promotions to and within the public service are made free from political influence and supports the capacity and willingness of employees to serve governments, regardless of political affiliation.

Occupational group (Groupe professionnel)

A grouping used for classification, comprising similar kinds of work requiring similar skills.

Operational requirements (Exigences opérationnelles)

Current or future requirements to ensure the work to be performed can be completed. For operations that run 24 hours a day, shift work might be an example of an operational requirement.

Organizational needs (Besoins organisationnels)

Current or future needs that are not essential to do the work but could enhance how the organization operates or fulfills its mandate. Organizational needs could include the consideration of employment equity designated group members.

Priority person (Bénéficiaire de priorité)

A person who has an entitlement under the *Public Service Employment Act* or *Public Service Employment Regulations*, for a limited period, to be appointed ahead of all others to vacant positions in the public service. To be appointed the person must meet the essential qualifications of the position.

Representativeness (Représentativité)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that appointment processes be conducted without bias and without creating systemic barriers in order to help achieve a public service that reflects the Canadian population it serves.

Staffing Management Accountability Framework (SMAF) (Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation CRGD)

The SMAF sets out the PSC's expectations for a well-managed appointment system and the reporting requirements of deputy heads to the PSC. It serves as the basis for measuring key success factors and the achievement of results and appointment values.

Sub-delegated manager (Gestionnaire subdélégué)

A person to whom a deputy head has sub-delegated, in writing, the authority to exercise specific appointment and appointment-related authorities which have been delegated to the deputy head by the PSC.

Transparency (Transparence)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, requiring that information about strategies, decisions, policies and practices be communicated in an open and timely manner.

Représentativité (Representativeness)
Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pronant des processus de nomination menés sans parti pris qui ne créent pas d'obstacles systémiques, de façon à ce que la fonction publique soit le reflet de la population canadienne qu'elle sert.

Transparence (Transparency)
Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* selon laquelle l'information sur les stratégies, les décisions, les pratiques et les pratiques doit être communiquée ouvertement et en temps opportun.

Zone de sélection (Area of selection)
Critères géographiques, professionnels, organisationnels et d'équité en matière d'emploi auxquels doivent répondre les candidats pour être admissibles à une nomination; ces critères prévoient un accès raisonnable aux nominations internes et externes, et une zone de recours raisonnable à l'égard des nominations internes non annoncées. La CFP prévoit une zone nationale de sélection pour certains processus de nomination externes.

Nomination (Appointment)
Mesure prise en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, soit pour embaucher ou promouvoir une personne.

Nomination intérimaire (Acting appointment)
Promotion temporaire d'un fonctionnaire.

Obstacle (Barrier)
Obstacles physiques, politiques, pratiques ou procédurales qui limitent les possibilités de personnes faisant partie de groupes désignés ou protégés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* d'obtenir un emploi dans la fonction publique fédérale ou qui les en excluent. Ces obstacles comprennent les attitudes et les comportements susceptibles d'empêcher certaines personnes ou groupes de personnes de participer pleinement à un processus de nomination, en particulier, ou de s'intégrer au milieu du travail en général.

Planification des ressources humaines (Human resources planning)
Processus servant à déterminer les besoins actuels et à venir en ressources humaines de l'organisation, de même que les stratégies et objectifs prévus pour y répondre.

Processus de nomination annoncé (Advertised appointment process)
Lorsque les personnes dans la zone de sélection sont informées d'une occasion de nomination et peuvent poser leur candidature.

Processus de nomination externe (External appointment process)
Processus auquel peut prendre part quiconque travaille ou non à la fonction publique.

Processus de nomination interne (Internal appointment process)
Processus permettant de procéder à une ou plusieurs nominations uniquement parmi les personnes employées dans la fonction publique.

Processus de nomination non annoncé (Non-advertised appointment process)
Processus de nomination ne répondant pas aux critères relatifs à un processus de nomination annoncé.

Qualifications constituant un atout (Asset qualifications)
Qualifications qui ne sont pas essentielles pour exécuter le travail, mais qui profiteraient à l'organisation ou amélioreraient la façon d'accomplir le travail. Les qualifications constituant un atout peuvent comprendre l'expérience, les études, les connaissances, les compétences, les qualités personnelles ou toute autre qualification, à l'exception des exigences en matière de langues officielles.

Qualifications essentielles (Essential qualifications)
Qualifications requises pour le travail à accomplir et que la personne doit posséder pour pouvoir être nommée. Elles comprennent les études, l'expérience, l'accréditation professionnelle, les connaissances, les compétences, les aptitudes, les qualités personnelles et les exigences linguistiques.

Indicateur (Indicator)
Indice quantitatif ou qualitatif utilisé pour évaluer dans quelle mesure un résultat prévu est atteint et pour constater l'état du système de nomination de la fonction publique fédérale.

Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination – IDRN

(Appointment Delegation and Accountability Instrument – ADAI)
Document officiel par lequel la CFP délègue ses pouvoirs aux administrateurs généraux. Celui-ci détermine les pouvoirs, toute condition liée à la délégation et à la subdélégation de ces pouvoirs, et la façon dont les administrateurs généraux seront tenus responsables de leurs pouvoirs délégués.

Justice (Fairness)
Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui garantit que les décisions sont prises de façon objective et sont exemptes d'influence politique et de favoritisme personnel, que les politiques et pratiques reflètent un traitement équitable des personnes et que celles-ci ont le droit d'être évaluées dans la langue officielle de leur choix.

Lignes directrices en matière de nomination (Appointment policy)

Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la CFP peut élaborer des lignes directrices en matière de nomination, de révocation de nomination et de mesures correctives. Il existe un certain nombre de lignes directrices sur des sujets particuliers correspondant aux principaux points de décision des processus de nomination; on devrait les lire conjointement avec le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*.

Mérite (Merit)

Constituant l'une des valeurs fondamentales de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le mérite est à la base de la nomination lorsque la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, telles que les a établi l'administrateur général, y compris la compétence dans les langues officielles. Le gestionnaire subdélégué peut également prendre en considération les qualifications considérées comme un atout pour le travail, à l'heure actuelle ou à l'avenir, toute exigence opérationnelle ainsi que tout besoin organisationnel actuels ou à venir.

Mesures correctives (Corrective action)
Processus visant à corriger une erreur, une omission ou un comportement inadéquat qui a influé sur la sélection d'une personne nommée dans le cadre d'un processus de nomination, ou à rectifier une situation où un fonctionnaire a exercé une activité politique inadéquate.

Méthodes d'évaluation (Assessment methods)

Méthodes telles que des entrevues, des épreuves écrites, des vérifications des références et des simulations utilisées pour évaluer les candidats par rapport aux qualifications du poste.

Mutation (Deployment)

Déplacement d'une personne d'un poste à un autre, conformément à la partie 3 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La mutation ne peut pas représenter une promotion, ni modifier la durée d'emploi pour passer d'un poste pour une durée déterminée à un poste pour une période indéterminée. La personne mutée n'est plus titulaire du poste qu'elle occupait avant la mutation.

Emploi occasionnel (Casual employment)

Possibilité d'embaucher une personne à court terme. Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), le travailleur occasionnel ne peut, au cours d'une année civile, travailler dans une organisation donnée plus de 90 jours, exception faite du Bureau du directeur général des élections où, dans certains cas, la période maximale est de 165 jours par année civile. Les dispositions de la LEFP, par exemple l'exigence en matière de mérite, ne s'appliquent pas aux travailleurs occasionnels.

Enquête (Investigation)

Enquête portant sur une présumée violation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou du Règlement sur l'emploi dans la fonction publique.

Examen de connaissances sur le Cadre de nomination – ECCN (Appointment Framework Knowledge Test – AFKT)

Test de la CFP pour valider les connaissances des spécialistes des ressources humaines (RH) relativement au Cadre de nomination de la CFP et aux lois pertinentes. Comme condition de délégation, les administrateurs généraux doivent s'assurer que leurs gestionnaires subdélégués ont accès à des spécialistes des RH dont les connaissances en matière de Cadre de nomination ont été validées par la CFP.

Exercice financier (Fiscal year)

Du 1^{er} avril au 31 mars, dans l'administration publique.

Exigences opérationnelles (Operational requirements)

Exigences actuelles ou à venir qui garantissent que le travail pourra être accompli. Pour les unités qui fonctionnent 24 heures par jour, le travail par quarts constitue un bon exemple d'exigence opérationnelle.

Fonctionnaire (Employee)

Personne employée dans un secteur de la fonction publique où la CFP a le pouvoir exclusif de faire des nominations.

Gestionnaire subdélégué (Sub-delegated manager)

Personne à qui l'administrateur général a délégué, par écrit, l'autorité d'exercer certains pouvoirs de nomination et autres pouvoirs liés aux nominations, qui lui ont été délégués par la CFP.

Groupe professionnel (Occupational group)

Regroupement de classifications qui comprennent des fonctions similaires exigeant des compétences semblables.

Impartialité politique (Non-partisanship)

Valeur fondamentale de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, l'impartialité assure que les nominations et promotions externes et internes à la fonction publique résultent d'un processus exempt de toute influence politique et sont conformes à la capacité et à la volonté des fonctionnaires de servir les gouvernements, quelle que soit leur appartenance politique.

Accessibilité (Access)

Une des valeurs directrices de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui fait en sorte que quiconque au Canada a la possibilité raisonnable de poser sa candidature dans la langue officielle de son choix et de la voir prise en compte pour un emploi dans la fonction publique.

Bénéficiaire de priorité (Priority person)

Personne qui a le droit, aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*, pendant une période limitée, d'être nommée avant quiconque à tout poste vacant dans la fonction publique. La personne doit posséder les qualifications essentielles pour le poste.

Besoins organisationnels (Organizational needs)

Besoins actuels ou à venir qui ne sont pas essentiels pour accomplir le travail mais qui pourraient améliorer le fonctionnement de l'organisation ou la réalisation de son mandat. Les besoins organisationnels pourraient comprendre le fait d'examiner la candidature de membres de groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

Cadre de nomination (Appointment Framework)

Définit les attentes envers les administrateurs généraux dans la conception de systèmes de dotation conformes aux exigences prévues par la loi et aux valeurs sur lesquelles repose la dotation dans la fonction publique. Le Cadre compte trois composantes : les lignes directrices en matière de nomination, la délégation et la responsabilisation.

Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation – CRGD (Staffing Management

Accountability Framework – SMAF)

Le CRGD énonce les attentes de la CFP pour un système de dotation bien géré et les exigences en matière de rapport établies par la CFP pour les administrateurs généraux. Ce cadre sert à évaluer les facteurs clés de réussite, l'atteinte des résultats et le respect des valeurs de nomination.

Critères d'évaluation (Assessment requirements)

Les lignes directrices en matière d'évaluation de la CFP établissent des critères précis pour veiller à ce que les processus et méthodes d'évaluation servent à choisir les personnes qui répondent aux qualifications et aux autres critères de mérite employés pour procéder aux nominations; les lignes directrices prévoient des bases solides pour faire des nominations fondées sur le mérite.

Critères de mérite (Merit criteria)

(Qualifications essentielles et tout autre critère de mérite. Les qualifications essentielles se définissent comme étant nécessaires à l'accomplissement du travail. Un candidat doit les posséder pour être nommé à un poste. Les autres critères de mérite peuvent comprendre toute autre qualification considérée comme un atout, à l'heure actuelle ou à l'avenir, pour les exigences opérationnelles ou les besoins organisationnels, déterminés par l'administrateur général. Le gestionnaire subdélégué peut décider d'appliquer ou non les autres critères au moment de procéder à une nomination.

Équipe de vérification

Vice-président intérimaire, Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études : Jean Ste-Marie

Directrice générale, Direction des vérifications ministérielles : Dena Palamedes

Directeur, Direction des vérifications ministérielles : Darren Horne

Gestionnaires :
Suzanne Vaudry
Suzanne Veaudry-Brown

Vérificateurs :
Cheryl Benoit-Cameron
Jill Hawkins
Donna Lee-Ying
Brenda Mansfield
Christopher Wilson

- ait mis en place des systèmes permettant à la haute direction d'utiliser les processus de nomination pour remplir son mandat opérationnel; ces systèmes devaient comprendre un plan de RH, une structure pour la mise en œuvre du plan, une orientation de la direction et des mesures de surveillance de la mise en œuvre du plan;
- ait respecté les exigences de la LEFP, du REFP, des lignes directrices de la CFP en matière de nomination, des modalités de l'IDRN et des politiques établies par le Ministère lui-même; ait mis à profit les mesures d'assouplissement de la LEFP pour remplir efficacement son mandat (planification des RH; connaissances et formation nécessaires pour mettre à profit ces mesures d'assouplissement);
- ait pris ses décisions en se fondant sur des données exactes, pertinentes et opportunes en matière de RH;
- ait fourni à son équipe de gestion suffisamment de soutien ainsi que des conseils sur la dotation opportuns.

Au sujet de la vérification

Objectifs

La présente vérification avait pour but de déterminer si :

- Infrastructure Canada possédait un cadre, des pratiques et des systèmes appropriés de gestion de ses activités de dotation;
- les nominations et les processus de nomination étaient conformes à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), aux autres autorisations en vigueur et à l'Instrument de délégation signé avec la Commission de la fonction publique (CFP).

Portée et méthode

La vérification couvrait la période du 1^{er} janvier 2006 au 30 août 2008. Nous avons examiné 45 nominations effectuées en vertu de l'actuelle LEFP. Notre échantillon a été choisi de la façon suivante :

- deux nominations effectuées en 2006;
- un échantillon représentatif de 40 nominations pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 mars 2008;
- les trois nominations effectuées entre le 1^{er} avril et le 5 mai 2008.

Les nominations comprennent des nominations intérimaires pour des périodes de quatre mois ou plus et des nominations effectuées à l'issue de processus internes et externes, annoncés et non annoncés.

Nous avons analysé les documents liés à la gestion des RH à Infrastructure Canada, puis avons interrogé des gestionnaires et des conseillers en dotation.

Critères

Les critères de vérification suivants sont tirés de la LEFP, du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (REFP), des lignes directrices de la CFP en matière de nomination, des politiques établies par Infrastructure Canada, du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD) et de l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signés par l'administrateur général d'Infrastructure Canada et la CFP. Nous nous attendions à ce qu'Infrastructure Canada :

Réponse globale de l'entité

Les responsabilités d'Infrastructure Canada se sont considérablement accrues au cours des dernières années, compte tenu de l'augmentation rapide des programmes fédéraux de financement de l'infrastructure. Le Ministère est fier de l'importante contribution qu'il fait aux engagements pris par le gouvernement dans le Plan d'action économique, notamment l'exécution de 12 programmes totalisant presque 38 milliards de dollars.

Dans le même temps, le Ministère reconnaît que la vitesse et l'ampleur de l'augmentation des activités d'Infrastructure Canada ont créé de nombreux défis en matière de planification et de gestion des RH. Alors qu'il est en train de passer d'un organisme de très petite taille à une organisation bien établie et plus complexe, Infrastructure Canada oriente la gouvernance des RH de façon à mieux soutenir son mandat et ses objectifs opérationnels. Infrastructure Canada s'engage à régler les problèmes cernés de manière rigoureuse et opportune.

Infrastructure Canada se réjouit de travailler avec son personnel et avec la Commission de la fonction publique au cours des prochains mois, alors que le Ministère cherche à renforcer sa capacité à atteindre l'excellence dans la planification et le rendement des RH, tout en continuant à s'acquitter des engagements pris par le gouvernement dans son Plan d'action économique du budget de 2009.

48. Infrastructure Canada ne possédait pas de pratiques et de systèmes adéquats pour gérer ses activités de dotation. La faiblesse de sa planification des ressources humaines (RH) et de ses activités de surveillance nous préoccupe tout particulièrement. Le Ministère était, et est toujours, aux prises avec une grave pénurie de personnel, et son plan de RH ne fournissait aucune orientation aux gestionnaires quant à la façon de composer avec cette pénurie. L'administrateur général manquait de rigueur dans sa façon de surveiller l'efficacité des systèmes de dotation. Le Comité des ressources humaines (CRH) d'Infrastructure Canada a approuvé des activités de dotation à partir de données erronées, sans stratégie coordonnée et sans plan détaillé. Il semble que les postes à pourvoir ont été dotés le plus vite possible plutôt que d'être harmonisés avec les objectifs opérationnels du Ministère.
49. Les outils et méthodes utilisés pour évaluer les qualifications des candidats étaient inadéquats dans de nombreux cas, et les évaluations qui en ont découlé ne permettaient pas de démontrer que le mérite avait été respecté. De plus, pour huit des quarante-cinq nominations examinées, les personnes nommées ne possédaient pas une ou plusieurs qualifications essentielles établies par le Ministère. Par conséquent, Infrastructure Canada est tenu de se conformer davantage à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et aux autres autorisations en vigueur ainsi qu'à l'instrument de délégation signé avec la Commission de la fonction publique (CFP).
50. La CFP a imposé des conditions en ce qui concerne les pouvoirs de dotation délégués à Infrastructure Canada. Elle exigera que l'administrateur général d'Infrastructure Canada lui présente un rapport officiel deux fois par année. De plus, l'administrateur général devra fournir au CRH restructuring, maintenant appelé Comité de gestion des personnes, une copie de toutes les présentations liées à la dotation et du procès-verbal des réunions portant sur le sujet.

Réponse d'Infrastructure Canada 6. Dans le cadre de son engagement à améliorer le processus de RH, Infrastructure Canada a rehaussé considérablement sa capacité en RH et l'équipe de RH devrait être entièrement doté au cours de l'été 2009. Infrastructure Canada a maintenant des ressources supplémentaires en place et dispose d'une solide équipe de conseillers en RH qui fournissent une expertise opportune et pertinente sur tous les aspects de la planification des RH et des opérations individuelles de dotation.

De plus, la Division des RH a maintenant séparé ses fonctions de services ministériels et opérationnels en deux unités gérées de façon distincte afin d'augmenter l'indépendance de la supervision. L'unité des opérations est responsable de la surveillance active des mesures de dotation à chaque point de décision, de sorte que les problèmes puissent être déterminés avant que les mesures ne soient proposées, et des mesures correctives puissent être facilement mises en œuvre. L'unité des services ministériels réalise des analyses statistiques des modèles de dotation en vue de déterminer les risques en évolution, ce qui permettra de déterminer les enjeux systémiques et de les aborder de façon opportune.

Recommandation 6

L'administrateur général d'Infrastructure Canada devrait démontrer que des mesures adéquates de contrôle de la qualité sont en place pour s'assurer que les nominations et les décisions connexes répondent aux exigences de la LEFP, du REFP et des autres autorisations en vigueur, et que des mesures correctives sont prises au besoin.

47. Nous avons également remarqué que la responsabilité de revoir les dossiers de dotation une fois terminés n'était pas assumée par un tiers indépendant. Dans certains cas, la tâche a été confiée à l'employé même des RH qui avait assemblé le dossier, ce qui est inapproprié. Dans un cas, l'employé des RH qui a examiné le dossier de dotation était lui-même candidat dans le processus, et il a finalement été nommé à l'un des postes à pourvoir. Une telle pratique a compromis l'intégrité du processus de nomination.

Autres questions à examiner en ce qui concerne la conformité

Dans certains cas, la candidature des bénéficiaires de priorité n'a pas été

examinée entièrement

43.

Dans de nombreux cas, l'administrateur général doit effectuer une recherche dans le répertoire des bénéficiaires de priorité de la Commission de la fonction publique (CCF) avant de choisir un processus de nomination. Les bénéficiaires de priorité sont des personnes dont la candidature doit, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et de son Règlement sur l'emploi dans la fonction publique (REFP), être examinée avant toutes les autres en vue d'une nomination à un poste pour lequel la personne possède les qualifications essentielles. Il peut s'agir de fonctionnaires qui ont été mis à pied ou de membres des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada qui ont été renvoyés ou congédiés pour des raisons médicales, et certifiés aptes à retourner au travail.

44.

Dans six des trente-neuf nominations pour lesquelles la candidature de bénéficiaires de priorité a été examinée, nous avons constaté que les qualifications essentielles et les autres exigences, comme les conditions d'emploi, utilisées pour évaluer les bénéficiaires de priorité étaient plus strictes que celles utilisées pour évaluer les personnes qui ont été nommées. Dans certains cas, les bénéficiaires de priorité ont été évalués en fonction de plus de qualifications essentielles que les personnes qui ont été nommées. Une telle pratique compromet les valeurs de nomination que sont l'accessibilité, la justice et la transparence, et limite l'accès à une bonne source de candidats.

45.

Le processus d'évaluation peut comporter diverses étapes au cours desquelles les candidats doivent répondre à des critères précis sans quoi ils sont éliminés du processus de sélection. Souvent, une présélection initiale en fonction de la zone de sélection, des études, de l'expérience ou d'autres qualifications constitue la première étape du processus. Parmi les processus de nomination annoncés, dix sept (63 %) n'ont pas fait l'objet d'une présélection convenable en vue de déterminer si les candidats répondaient aux premiers critères. Par exemple, il a été démontré que des candidats admissibles ont été injustement éliminés à la présélection, alors que des candidats non admissibles ont été présélectionnés.

46.

La surveillance active des processus de dotation était faible

Les personnes responsables de l'évaluation doivent posséder les compétences nécessaires pour évaluer entièrement, et de façon juste, les qualifications des candidats. Les gestionnaires subdélégués doivent pouvoir communiquer avec des conseillers en RH ayant une solide compréhension des valeurs de nomination ainsi que des fondements législatifs de la dotation (LEFP et REFP). Ils doivent aussi pouvoir communiquer avec des conseillers en RH dont la CFP a confirmé l'expertise au sujet du cadre de nomination. Infrastructure Canada comptait trois conseillers en RH dont l'expertise avait ainsi été validée. Toutefois, d'après le pourcentage de dossiers non conformes à la LEFP, au REFP et aux lignes directrices de la CFP en matière de nomination, l'orientation et les conseils fournis aux gestionnaires en ce qui concerne les processus de nomination étaient insuffisants.

Dans un cas où mérite n'a pas été respecté, le rapport d'entrevue joint au dossier de dotation indiquait que la personne nommée ne possédait pas plusieurs des qualifications essentielles établies par le Ministère sur le plan des connaissances et des autres compétences. En ce qui concerne l'une des qualifications essentielles, la personne nommée avait obtenu la note zéro. Ce dossier a été acheminé à l'administrateur général d'Infrastructure Canada afin que celui-ci fasse enquête et prenne les mesures nécessaires, au besoin.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

41. Dans huit dossiers de nomination, des évaluations avaient été effectuées mais la personne nommée au poste ne possédait pas une ou plusieurs qualifications essentielles. Dans six de ces cas, les exigences relatives aux études n'ont pas été respectées, car il y a eu application incorrecte des normes de qualification pertinentes. Dans les deux autres cas, les personnes nommées ne possédaient pas les qualifications essentielles liées aux connaissances, aux exigences linguistiques et/ou aux capacités.

42. Nous avons renvoyé les dossiers en cause à l'administrateur général d'Infrastructure Canada, afin qu'il fasse enquête et qu'il prenne les mesures nécessaires, au besoin, ou à la Direction des enquêtes de la CFP, afin qu'elle détermine si une enquête est justifiée. La CFP suivra l'évolution de ces dossiers afin de s'assurer de l'application adéquate des mesures correctives.

Recommandation 5

L'administrateur général d'Infrastructure Canada devrait démontrer que les nominations sont fondées sur le mérite et que les outils et les méthodes d'évaluation permettent une évaluation juste et complète des qualifications essentielles et des autres critères de mérite établis.

Réponse d'Infrastructure Canada 5. Infrastructure Canada s'engage à s'assurer que les nominations sont fondées sur le mérite. À partir de mai 2009, un conseiller principal en RH collabore étroitement avec les gestionnaires subdélégués à chaque étape du processus de dotation afin de s'assurer que les méthodes et les outils permettent pleinement et équitablement d'évaluer les qualités essentielles et les autres critères de mérite déterminés. De plus, on a élaboré des outils nouveaux et révisés afin d'appuyer les gestionnaires subdélégués, ce qui fera en sorte d'améliorer subtilement la qualité et l'uniformité des méthodes d'évaluation. Au cours de l'été et jusqu'à l'automne 2009, ces outils seront partagés avec les gestionnaires sous-délégués et ce, au fur et à mesure qu'ils seront développés.

40.

Des nominations ont été effectuées alors que le mérite n'était pas respecté

Dans certains cas, les normes de qualification relatives aux études n'ont pas été interprétées correctement. Plus précisément, des erreurs ont été commises dans l'application des normes relatives aux études pour des postes dans les groupes professionnels Services d'information (IS) et Économie, sociologie et statistique (ES), qui englobent respectivement les agents de communication et les analystes. Établies par l'employeur, à savoir le Conseil du Trésor, ces normes précisent les exigences minimales nécessaires à l'exécution du travail dans un groupe professionnel donné. En conséquence, les candidats qui ne satisfont pas à ces normes ne sont pas qualifiés pour une nomination.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

Dans un processus visant à doter des postes de commis de bureau, qui a été annoncé au public autant qu'aux fonctionnaires, le document d'orientation utilisé pour évaluer les qualifications des candidats ne faisait pas état de toutes les connaissances essentielles déterminées et annoncées par le Ministère. Par conséquent, aucun des candidats, y compris les huit personnes nommées aux postes, n'a été évalué en fonction de toutes les connaissances jugées nécessaires pour exécuter le travail. Dans ce même processus, les qualifications de deux personnes nommées aux postes ont été évaluées au moyen d'un questionnaire d'entrevue modifié et abrégé, dans lequel plusieurs qualifications essentielles n'étaient pas abordées.

Pièce 3 : Outils et méthodes d'évaluation insuffisants

39.

Dans plusieurs cas, les outils et les méthodes utilisés pour évaluer les qualifications des candidats ne permettaient pas d'évaluer toutes les exigences du poste. Certains guides d'entrevue et certains questionnaires, par exemple, ne traitaient pas toutes les qualifications essentielles établies par le Ministère. Dans d'autres cas, le document d'orientation utilisé pour coter les réponses des candidats n'avait pas été respecté. L'utilisation de ces méthodes et de ces outils inadéquats a donné lieu à des évaluations qui ne suffisaient pas à démontrer le respect du mérite.

38.

De nombreuses évaluations étaient insuffisantes pour démontrer le mérite

Tout processus d'évaluation exige une planification et une exécution minutieuses du processus de sélection des personnes qualifiées qui sont en mesure d'effectuer le travail. Les évaluations doivent être conçues et appliquées de façon à être exemptes de tout parti pris, de toute influence politique et de tout favoritisme personnel. Comme la Commission de la fonction publique l'indique dans ses lignes directrices en matière de nomination, les méthodes et les processus d'évaluation doivent non seulement permettre d'évaluer efficacement les qualifications essentielles et les autres critères de mérite établis, mais doivent aussi être administrés de façon juste.

Tableau 2 : Observations sur le mérite

Observations		Nbre de nominations ¹	Commentaires	
Le mérite a été respecté	Les outils ou les méthodes d'évaluation ont permis d'évaluer les qualifications essentielles et les autres critères de mérite établis; la personne nommée satisfaisait aux exigences fixées.	22	Pour 22 nominations, les évaluations ont démontré que les personnes nommées possédaient les qualifications essentielles ainsi que les qualifications constituant un atout, les exigences opérationnelles et les besoins organisationnels, actuels et futurs, déterminées par le Ministère.	
	Les outils ou les méthodes d'évaluation n'ont pas permis d'évaluer toutes les qualifications essentielles établies.	12	Dans plusieurs cas, les outils et les méthodes d'évaluation ne permettaient pas d'évaluer une ou plusieurs connaissances essentielles. Ces qualifications essentielles n'ayant pas été évaluées, il est impossible de savoir si le mérite a été respecté.	
	Les outils ou les méthodes d'évaluation n'ont pas permis d'évaluer totalement une ou plusieurs qualifications essentielles.	2	Dans un cas, l'évaluation ne portait que sur la connaissance d'une certaine spécialisation en RH, alors que la connaissance plus générale de la gestion des RH constituait une qualification essentielle.	
Le mérite n'a pas été démontré	Aucun renseignement concernant l'évaluation n'a été consigné ² .	1	Aucun renseignement concernant l'évaluation du mérite (pour une nomination intérimaire d'un an).	
	La personne nommée ne possédait pas une ou plusieurs qualifications essentielles.	8	Dans six cas, les exigences relatives aux études n'ont pas été satisfaites parce que les normes de qualification n'ont pas été appliquées correctement. Dans deux cas, les personnes nommées ne possédaient pas une ou plusieurs qualifications essentielles liées aux connaissances et aux capacités. Dans l'un de ces cas, la personne nommée ne satisfaisait pas non plus aux exigences linguistiques établies pour le poste.	
Total		45		

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

¹ Les 45 nominations visent 42 personnes

² Fait reconnu par le Ministère

De nombreuses nominations ne respectaient pas le mérite

36. Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), toutes les nominations à la fonction publique et au sein de celle-ci doivent être fondées sur le mérite, ce qui signifie que la personne nommée doit posséder les qualifications essentielles établies par l'administrateur général au regard des fonctions à exécuter. Les qualifications constituant un atout pour le travail, à l'heure actuelle ou à l'avenir, toute exigence opérationnelle ainsi que tout besoin organisationnel actuels ou futurs peuvent aussi être pris en considération.
37. Nous avons examiné un échantillon de 45 nominations à des postes au sein d'Infrastructure Canada. Nous nous attendions à ce que ces nominations soient conformes à la LEFP et à son règlement d'application, ainsi qu'aux lignes directrices et aux autorisations en vigueur. Nous nous attendions donc à ce que les nominations et les processus de nomination respectent les valeurs énoncées dans la LEFP, à savoir le mérite, l'impartialité, la justice, la transparence, l'accessibilité et la représentativité. Nos observations sur le mérite sont présentées au **Tableau 2**.

Pièce 2 : Les valeurs de nomination n'ont pas été démontrées dans le choix d'un processus de nomination non annoncé

À la fin de 2007, Infrastructure Canada a annoncé aux fonctionnaires travaillant dans la région de la capitale nationale une possibilité de mutation pour un poste d'adjoint administratif de durée indéterminée. L'annonce indiquait que seule la candidature des employés nommés pour une durée indéterminée (permanents) serait retenue. Toutefois, le poste a été offert à un employé occasionnel. Les employés occasionnels ne sont pas admissibles à une mutation, car ils ne possèdent pas le statut d'employés et ne se trouvent donc pas dans la zone de sélection. Cette erreur n'a été découverte qu'après que l'employé occasionnel ait accepté l'offre écrite de mutation envoyée par le Ministère. En février 2008, pour remédier à la situation, le Comité des ressources humaines du Ministère a approuvé une nomination non annoncée en déclarant que le poste faisait partie d'un groupe en pénurie et qu'il était difficile de recruter des adjoints administratifs bilingues au sein de la fonction publique. Il s'agissait d'un poste d'administration générale pour la plupart des ministères et organismes. Qui plus est, au moment d'effectuer cette nomination non annoncée, le Ministère n'a pas évalué la personne en fonction de toutes les qualifications essentielles relatives aux connaissances et à l'expérience qu'il avait établies.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

Recommandation 4

L'administrateur général d'Infrastructure Canada devrait démontrer en quoi l'utilisation d'un processus de nomination non annoncé respecte les critères établis par le Ministère et les valeurs de nomination et s'inscrit dans le plan de RH du Ministère.

Réponse d'Infrastructure Canada 4. Infrastructure Canada a pris des mesures afin d'améliorer les renseignements fournis à la haute direction relativement aux mesures de dotation individuelles, y compris l'utilisation d'un processus de nomination non annoncé. Toutes les demandes pour l'utilisation d'un processus de nomination non annoncé doivent être soumises au Comité de gestion des personnes (CGP) aux fins d'approbation. À partir de juillet 2009, les gestionnaires doivent aussi démontrer la façon dont la transaction en dotation satisfaisait à chaque valeur de dotation, et la façon dont la demande est liée au plan intégré de RH du Ministère. Chaque demande est examinée par un conseiller en RH, dont les avis sont inclus dans la présentation au CGP.

Les pratiques de nomination ont besoin d'être améliorées

Le choix des processus de dotation n'est pas planifié

32. Comme il a déjà été mentionné, les gestionnaires subdélégués peuvent effectuer des nominations en ayant recours à un processus annoncé ou non annoncé. Bien que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) permet de choisir entre un processus de nomination annoncé et non annoncé, les valeurs qu'elle énonce devraient inciter les gestionnaires subdélégués à recourir plus souvent aux processus de nomination annoncés qu'aux processus non annoncés.

33. La Commission de la fonction publique (CFP) s'attend que les processus de nomination annoncés constituent la norme. Les processus de nomination non annoncés peuvent être utilisés au besoin, mais les lignes directrices de la CFP sur le choix du processus de nomination exigent qu'il soit démontré en quoi le choix d'un processus non annoncé respecte les valeurs de nomination. Ces lignes directrices exigent également que le choix du processus de nomination soit conforme au plan de RH de l'organisation pour assurer que les décisions en la matière s'inscrivent dans une stratégie planifiée, cela afin de répondre aux besoins de l'organisation.

34. Notre échantillon de vérification comprenait dix-huit processus de nomination non annoncés. Dans six de ces processus, les justifications démontraient en quoi le choix d'un tel processus répondait aux critères établis par le Ministère; cependant, elles ne démontraient pas en quoi ces nominations respectaient les valeurs énoncées dans la LEFP. Les justifications présentées pour les douze autres processus ne démontraient pas en quoi ceux-ci respectaient les critères du Ministère sur le choix d'un processus de nomination non annoncé et les valeurs de nomination énoncées dans la LEFP.

35. Les pressions visant à pourvoir de nombreux postes vacants au sein du Ministère ont amené les gestionnaires à choisir des processus de nomination non annoncés et à les utiliser dans des situations où les critères établis par le Ministère et les valeurs de nomination énoncées dans la LEFP n'étaient pas respectés. De plus, étant donné que les plans de RH d'Infrastructure Canada ne contenaient pas suffisamment de détails sur les besoins actuels et futurs, les justifications quant au choix d'un type de processus ne pouvaient pas être fondées sur une stratégie planifiée et ne pouvaient pas démontrer que les décisions étaient justes et transparentes.

Recommandation 2

L'administrateur général d'Infrastructure Canada devrait surveiller la mise en œuvre du plan de RH et, pour ce faire, recueillir des renseignements lui permettant de s'assurer de l'utilisation adéquate des processus de nomination et apporter des mesures correctives, au besoin, afin de réaliser les objectifs du plan.

Réponse d'Infrastructure Canada 2. En mai 2009, Infrastructure Canada a restructuré son Comité des RH afin de renforcer les orientations et le leadership de la direction sur les principaux enjeux touchant les RH. Le Comité, maintenant appelé le Comité de gestion des personnes (CGP), a été élargi afin d'inclure d'autres membres de l'équipe de la haute direction, et est maintenant dirigé par le sous-ministre délégué. Une des principales priorités du Comité est de fournir à l'administrateur général un rôle de contrôle et de renforcement de la surveillance pour les activités de RH du Ministère. De plus, Infrastructure Canada a amélioré de façon importante son système de surveillance des transactions de RH. Le Ministère a mis en œuvre le Système d'information sur les ressources humaines (SIRH), qui sert à saisir les renseignements et à produire des rapports trimestriels pour les cadres supérieurs, sur la dotation et des questions connexes. Le CGP a entrepris de surveiller de façon plus intensive les enjeux qui ont été identifiés, tels les processus de nomination non-annoncés. Cette surveillance permettra de s'assurer que des mesures correctives sont mises en œuvre, au besoin, dans l'ensemble des activités de RH d'Infrastructure Canada.

Recommandation 3

L'administrateur général d'Infrastructure Canada devrait apporter la preuve que les gestionnaires subdélégués possèdent les autorisations et les compétences nécessaires avant d'exercer les pouvoirs de nomination et les pouvoirs liés à la nomination.

Réponse d'Infrastructure Canada 3. Infrastructure Canada s'engage à s'assurer que tous les gestionnaires subdélégués aient suivi la formation et la validation obligatoire avant d'exercer leurs pouvoirs de nomination et leurs pouvoirs connexes. À partir d'avril 2009, Infrastructure Canada a amélioré son système de suivi afin de démontrer clairement la date à laquelle chaque gestionnaire a satisfait aux exigences. De plus, l'administrateur général a introduit une formation obligatoire supplémentaire sur la dotation, de sorte que les gestionnaires maintiennent leurs compétences d'exercer leurs pouvoirs de nomination connexes. Cette formation sera complétée pour le 30 septembre 2009 et sera offerte aux nouveaux gestionnaires à l'avenir.

Pièce 1 : Approche contradictoire en matière de dotation

Dans un cas, le Comité des ressources humaines du Ministère a approuvé une nomination effectuée dans le cadre d'un processus non annoncé afin de doter un poste du même groupe et niveau que les postes pour lesquels il avait lancé un processus annoncé ouvert aux fonctionnaires. La personne qui a été nommée avait posé sa candidature à ce processus annoncé.

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

28. Même si le CRH recevait divers rapports ministériels routiniers sur les RH, 40 % des nominations que nous avons examinées contenaient des erreurs de codage relatives aux types de processus de nomination. Ainsi, il est difficile de surveiller les activités de dotation par rapport à un plan de RH, et le Ministère risque de ne pas être en mesure d'apporter des correctifs efficaces afin d'atteindre ses objectifs.
29. La surveillance permet la communication des renseignements préoccupants aussitôt qu'ils sont découverts, afin que des décisions et des mesures soient prises au besoin. La CFP exige que l'administrateur général surveille les nominations intérieures de plus de douze mois ainsi que les nominations d'employés occasionnels à des postes d'une durée déterminée ou indéterminée par des processus non annoncés. Pour ce faire, des données doivent être recueillies de façon systématique et des rapports doivent être produits régulièrement. Nous avons constaté qu'un seul rapport avait été produit pour les nominations intérieures de plus de douze mois, et seulement pour les nominations non annoncées. Le CRH n'a été informé qu'une seule fois de la surveillance des nominations d'employés occasionnels à des postes de durée déterminée ou indéterminée, et cette surveillance ne faisait pas partie d'un système structure de surveillance.

30. Les gestionnaires subdélégués doivent exercer avec compétence les pouvoirs de nomination et les pouvoirs qui y sont liés. Comme condition de délégation, l'administrateur général d'Infrastructure Canada a établi des exigences en matière de formation pour ses gestionnaires subdélégués. Nous avons observé que le Ministère n'avait assuré aucun suivi en ce qui concerne les dates auxquelles les gestionnaires en question avaient suivi cette formation indispensable. Nous n'avons donc pas été à même de déterminer si les gestionnaires responsables des nominations que nous avons examinées répondaient à ces exigences.

31. En résumé, Infrastructure Canada n'a pas mis en œuvre ses systèmes de dotation de façon stratégique et intégrée. Peu d'importance a été accordée à la mise en œuvre d'un plan de RH intégré aux objectifs opérationnels du Ministère, à l'établissement d'une orientation claire pour les gestionnaires subdélégués et les spécialistes des RH, à la surveillance des systèmes et des pratiques de dotation ainsi qu'à l'ajustement des programmes et des processus pour assurer une mise en œuvre réussie du plan.

Une surveillance de l'efficacité des systèmes de dotation est nécessaire

24. L'administrateur général a la responsabilité de respecter les exigences prévues dans la LEFP et les autres autorisations en vigueur et d'utiliser ses pouvoirs dans un cadre qui prévoit la reddition de comptes à la Commission de la fonction publique (CCFP). Cette dernière a établi un cadre pour les ministères appelé *Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation* (CRGD), dans lequel elle énonce les indicateurs permettant d'évaluer la façon dont un ministère ou un organisme exerce ses pouvoirs en matière de nomination. L'administrateur général est tenu de démontrer que le système de dotation de son organisation observe les indicateurs obligatoires énoncés dans le CRGD et respecte les exigences législatives et les valeurs de la LEFP.

25. L'un des éléments clés du CRGD est la *Responsabilisation organisationnelle à l'égard des résultats*, élément selon lequel l'administrateur général doit établir ses propres pratiques de surveillance et doit apporter les améliorations nécessaires lorsqu'il constate des lacunes. Depuis qu'Infrastructure Canada a mis en œuvre son CRGD, le Ministère a produit trois rapports de surveillance et deux rapports de vérification interne. Tel que mentionné précédemment, il a produit, en 2008, un rapport de vérification interne portant sur ses activités de dotation et de classification. Dans l'autre rapport, celui de décembre 2007, le Ministère examinait le cadre de contrôle de la gestion d'un programme d'infrastructure ainsi que huit secteurs, dont celui du recrutement et du maintien en poste. Ce second rapport faisait état des niveaux extrêmement bas de ressources dans la Direction des opérations et recommandait la production d'un plan en ressources humaines intégré énonçant en détail les processus de dotation requis pour répondre aux besoins actuels et futurs.

26. Au sein d'Infrastructure Canada, le Comité des ressources humaines (CRH) avait la responsabilité de surveiller les activités, les procédures et les normes de rendement en matière de dotation. Le CRH était composé de quatre sous-ministres adjoints du Ministère et du directeur des Ressources humaines. En plus d'exercer un rôle de gouvernance, le CRH d'Infrastructure Canada approuvait les activités de dotation à haut risque.

27. Nous avons constaté des exemples où le Ministère avait employé des méthodes incohérentes dans ses processus de nomination, avec l'approbation du CRH. Pour que le CRH puisse exercer son rôle de surveillance de façon efficace, celui-ci doit être informé à temps des risques et de l'efficacité du système de nomination du Ministère. Des données exactes, pertinentes et opportunes en matière de RH sont nécessaires pour soutenir les stratégies et les décisions de dotation.

Réponse d'Infrastructure Canada 1. Infrastructure Canada met à jour son plan intégré de ressources humaines pour 2009-2010 afin d'instaurer une approche plus intégrée à la planification des RH et des activités. Dans le cadre de cet effort, le Ministère élabore une stratégie de dotation en vue de compléter le plan de RH actuel, qui permettra d'étayer l'approche utilisée par Infrastructure Canada pour répondre à ses besoins en matière de dotation, en particulier en relation au Plan d'action économique annoncé dans le budget de 2009. La stratégie fournira une orientation aux gestionnaires sur la façon de prendre des décisions au sujet des activités de dotation, en soulignant les priorités de dotation du Ministère et en offrant un cadre afin d'orienter les décisions sur le moment et la façon de doter un poste en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. La stratégie servira à mettre à jour pour l'automne 2009, les plans de RH du Ministère et des directions générales.

Recommandation 1

L'administrateur général d'Infrastructure Canada devrait mettre en place un plan intégré de RH qui offrira aux gestionnaires et aux spécialistes des RH une orientation quant à la façon de prendre des décisions au regard de leurs activités de dotation, et ce, en exposant les priorités du Ministère en matière de dotation et en établissant un cadre pour guider les décisions sur le choix du moment et la façon de doter des postes, en se fondant sur la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

22. La planification des RH est également importante lorsqu'il s'agit de choisir le type de processus de nomination qui sera utilisé. Les gestionnaires subdélégués peuvent effectuer des nominations au moyen d'un processus annoncé ou non annoncé. Dans le cadre de processus annoncés, on avise les postulants éventuels de la possibilité d'emploi. Quant aux processus non annoncés, ils permettent aux gestionnaires subdélégués d'effectuer des nominations sans solliciter la candidature de postulants éventuels. Lorsqu'un processus non annoncé est utilisé, une justification écrite doit démontrer que le choix d'un tel processus respecte les valeurs de nomination énoncées dans la LEFP et les critères établis par l'administrateur général.
23. En vertu de la politique d'Infrastructure Canada sur l'utilisation des processus de nomination non annoncés, les gestionnaires subdélégués devaient démontrer en quoi l'utilisation d'un tel processus est conforme au plan de RH de la division. Nous avons toutefois constaté qu'une seule division d'Infrastructure Canada avait dressé un plan de RH. Par conséquent, la plupart des gestionnaires subdélégués ne pouvaient se conformer à la politique du Ministère lorsqu'ils choisissaient un processus non annoncé.

Observations et recommandations

17. Conformément au cadre de nomination de la Commission de la fonction publique (CCFP), les administrateurs généraux sont tenus d'établir des systèmes et des pratiques qui contribuent à une gestion efficace des pouvoirs qui leur sont délégués. Ces systèmes comprennent la planification des RH afin de s'assurer que leurs nominations et leurs processus de nomination soient conformes à leurs plans d'activités et à leurs priorités. Les administrateurs généraux doivent également gérer les facteurs de risque afin d'assurer une gestion saine et de respecter les lignes directrices et les exigences de la CCFP en matière de délégation, les valeurs de nomination et les autres documents législatifs. Enfin, les administrateurs généraux doivent surveiller et ajuster le rendement de leur organisation en matière de dotation afin d'atteindre leurs objectifs à cet égard.
18. *La Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) constitue le fondement législatif d'une fonction publique axée sur le mérite qui, en plus d'être impartiale, professionnelle et représentative de la diversité canadienne, est capable de servir les citoyens avec intégrité dans la langue officielle de leur choix. Le préambule de la LEFP énonce les valeurs fondamentales de nomination que sont le mérite et l'impartialité, et met en évidence les valeurs directrices que sont la justice, la transparence, l'accessibilité et la représentativité en matière de dotation.

Les systèmes de gestion de la dotation doivent être améliorés

La planification des ressources humaines n'a pas fourni d'orientation

19. La planification des ressources humaines (RH) est nécessaire pour gérer efficacement les nominations et les pouvoirs qui s'y rattachent. Elle permet d'effectuer la dotation de façon à maintenir les compétences, à réduire au minimum les effets de pénuries de main-d'œuvre qualifiée, à assurer le renouvellement du personnel et à appuyer les autres priorités sur le plan des RH. Les administrateurs généraux doivent s'assurer que les décisions relatives à la dotation sont stratégiques et qu'elles répondent aux besoins actuels et futurs en matière de RH.
20. Pour l'exercice 2006-2007, Infrastructure Canada n'avait aucun plan de RH approuvé. Le Ministère avait bel et bien des plans de RH approuvés pour les deux exercices suivants (2007-2008 et 2008-2009), mais ceux-ci fournissaient peu d'orientation en matière de dotation pour l'ensemble de l'organisation. Ces plans faisaient état d'un écart entre le nombre d'employés requis et le nombre d'employés actuels, mais ne précisait aucune stratégie de dotation permettant d'y remédier.
21. Dans le but de combler cet écart, le plan de RH pour 2008-2009 indiquait que chacune des directions générales et des divisions du Ministère devait établir un plan stratégique avant la fin de l'exercice. Un plan de RH fournissant aux gestionnaires et aux spécialistes des RH des orientations plus précises et permettant de relever ses défis et de répondre à ses besoins en matière de dotation de façon uniforme.

13. En 2007, il a été déterminé que la Commission de la fonction publique effectuerait une vérification d'Infrastructure Canada. Cette décision était fondée sur le grand nombre d'activités de dotation par rapport à la taille du Ministère et sur le pourcentage élevé d'employés occasionnels qui sont devenus employés par des processus de dotation non annoncés. Ayant lui-même identifié la fonction de RH comme un secteur à risque, le Ministère avait effectué sa propre vérification interne des activités de dotation et de classification au printemps 2008.

Objectifs de la vérification

14. La présente vérification avait pour but de déterminer si :
- Infrastructure Canada possédait un cadre, des pratiques et des systèmes appropriés pour gérer ses activités de dotation;
 - les nominations et les processus de nomination étaient conformes à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, aux autres autorisations en vigueur et à l'instrument de délégation signé avec la Commission de la fonction publique.
15. La présente vérification couvrait la période du 1^{er} janvier 2006 au 30 août 2008. Nous avons examiné un échantillon de 45 nominations, sur un total de 214 activités de dotation. Ces nominations, effectuées dans la région de la capitale nationale, comprenaient des nominations intérimaires de quatre mois ou plus, des nominations à l'issue de processus annoncés et non annoncés ainsi que des nominations internes et externes. Les détails de ces dossiers de nomination sont présentés au **Tableau 1**.

Tableau 1 : Nominations et processus de nomination vérifiés

Type de nomination	Type de processus vérifié	Non annoncé	Total
Nomination à un poste de durée indéterminée	23	10	33
Nomination à un poste de durée déterminée	0	2	2
Nomination intérimaire de quatre à douze mois	2	5	7
Nomination intérimaire de plus de douze mois	2	0	2
Reclassification	0	1	1
Total	27	18	45

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique

16. Nous avons également analysé les documents liés à la gestion des RH à Infrastructure Canada, puis nous avons interrogé les gestionnaires et les spécialistes des RH. Pour plus de renseignements sur la vérification, veuillez consulter la section **Au sujet de la vérification** à la fin du présent rapport.

8. En 1994, le gouvernement fédéral a établi le Programme des travaux d'infrastructure du Canada, qui relève du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Le programme a été créé en vue d'aider à l'entretien et au développement de l'infrastructure dans les collectivités locales ainsi qu'à la création d'emplois. En 2002, Infrastructure Canada a été créé en tant que ministère, sous la responsabilité du bureau du vice-premier ministre. Le Ministère a ensuite relevé du ministre de l'Industrie et, par la suite, du ministre de l'Environnement. Depuis 2006, il relève du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités.
9. Ce ministère sert de point de convergence pour le gouvernement du Canada en ce qui concerne les questions et les programmes d'infrastructure, ce qui comprend l'air pur, l'eau saine, les routes et les ponts, le transport en commun, l'énergie propre, la connectivité à large bande ainsi que les établissements culturels et sportifs. Le Ministère exécute ou coordonne plusieurs programmes de financement et, pour ce faire, veille à élaborer les politiques, à bâtir les connaissances et à établir les partenariats nécessaires à leur réalisation.
10. Depuis sa création en 2002, Infrastructure Canada est responsable d'un nombre croissant de programmes d'infrastructure. Au départ, la valeur de ces programmes se chiffrait à plus de huit milliards de dollars répartis en quatre fonds; en 2008, elle se chiffrait à plus de trente milliards de dollars répartis en huit fonds. Dans la foulée du Plan d'action économique que le gouvernement a annoncé dans le cadre du budget 2009, le Ministère est maintenant responsable de la prestation de douze programmes fédéraux, dont la valeur totale s'élève à près de trente-huit milliards de dollars.
11. Les fonds salariaux d'Infrastructure Canada ne sont pas stables. Le Ministère obtient ses fonds opérationnels en fonction de ses programmes et doit gérer lui-même les risques. En mars 2008, 253 postes étaient approuvés et, de ce nombre, 203 étaient dotés. Tous les fonctionnaires travaillaient dans la région de la capitale nationale, à l'exception de deux d'entre eux, qui se trouvaient en Alberta. Compte tenu de la vitesse et de l'ampleur de la croissance des activités d'Infrastructure Canada et de l'absence de fonds salariaux stables, il est très difficile de prévoir les besoins en matière de dotation et de maintenir le personnel en poste. C'est d'ailleurs le cas des analystes et des spécialistes des ressources humaines (RH), qui sont en forte demande dans toute la fonction publique fédérale.
12. Plusieurs lois confèrent au Ministère les pouvoirs nécessaires à la réalisation de ses activités. *La Loi sur le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique* (FCIS), qui est à l'origine du programme du FCIS, autorise le financement des projets liés à l'infrastructure stratégique. Pour tous les autres projets, le ministre responsable du Ministère est en mesure de conclure des accords de paiement de transfert et des contrats relatifs aux initiatives d'infrastructure sous la forme de décret. Les nominations à des postes au sein du Ministère sont régies par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et son Règlement sur l'emploi dans la fonction publique.

- Nous avons renvoyé les dossiers en cause à l'administrateur général d'Infrastructure Canada, afin qu'il fasse enquête et qu'il prenne les mesures nécessaires, au besoin, ou à la Direction des enquêtes de la CFP, afin qu'elle détermine si une enquête est justifiée. La CFP suivra l'évolution de ces dossiers afin de s'assurer de l'application adéquate des mesures correctives.
7. La CFP a imposé des conditions en ce qui concerne les pouvoirs de dotation délégués à Infrastructure Canada. Elle exigera que l'administrateur général d'Infrastructure Canada lui présente un rapport officiel deux fois par année. De plus, l'administrateur général devra fournir au Comité des ressources humaines restreint, maintenant appelé Comité de gestion des personnes, une copie de toutes les présentations liées à la dotation et du procès-verbal des réunions portant sur le sujet.

1. Infrastructure Canada a été crée en 2002 et a la responsabilité d'améliorer, pour le compte du gouvernement fédéral, les infrastructures publiques du Canada au moyen d'investissements stratégiques, de partenariats clés, de politiques judiciaires et de recherches. L'objectif stratégique du Ministère consiste à créer une infrastructure publique efficiente et de qualité qui répond aux besoins des Canadiens au sein d'une économie concurrentielle, d'un environnement sain et de collectivités habitables. Le Ministère était, et est toujours, aux prises avec une importante pénurie de personnel.
2. La présente vérification avait pour but de déterminer si le Ministère possédait un cadre, des systèmes et des pratiques appropriés pour gérer ses activités de dotation, puis de déterminer si ses nominations et processus de nomination étaient conformes à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), à l'Instrument de délégation signé avec la Commission de la fonction publique (CFP) et aux autres autorisations en vigueur.
3. Nous avons constaté qu'Infrastructure Canada n'avait pas inclus de plan de ressources humaines (RH) et de stratégie de dotation dans son processus de planification opérationnelle. Le Ministère n'a pas approuvé le plan de RH établi pour l'exercice 2006-2007. Il possédait des plans de RH approuvés pour les deux exercices suivants, soit 2007-2008 et 2008-2009, mais il s'agissait de plans généraux qui étaient dépourvus d'une orientation claire pour les gestionnaires et les spécialistes des RH.
4. Le Ministère doit surveiller de plus près son rendement en matière de dotation. Au sein d'Infrastructure Canada, le Comité des ressources humaines (CRH) est chargé d'examiner les activités de dotation, mais il travaillait à partir de données erronées, sans disposer d'un plan de RH qui soit harmonisé de façon stratégique. L'administrateur général n'a pas surveillé certains types de nominations, comme l'exige la CFP.
5. Infrastructure Canada a utilisé des processus de nomination non annoncés afin de pourvoir plus rapidement à ses besoins en RH. Nous avons constaté que les gestionnaires subdélégués étaient incapables de démontrer en quoi l'utilisation de ce type de processus était conforme au plan de RH du Ministère, aux critères ministériels applicables aux processus de nomination non annoncés ou aux valeurs de nomination énoncées dans la LEFP. Dans certains cas, cette situation a restreint l'accès aux possibilités d'emploi au sein du Ministère.
6. Nous nous sommes rendu compte que les outils et les méthodes employés pour l'évaluation des candidats ne permettaient pas toujours d'évaluer toutes les qualifications essentielles mentionnées pour le poste. Par conséquent, certaines évaluations ne suffisaient pas à démontrer le mérite. Des 45 nominations que nous avons examinées, huit personnes nommées à un poste ne possédaient pas une ou plusieurs qualifications essentielles. Nous avons également mis en lumière des cas où les outils et les méthodes d'évaluation n'ont pas été appliqués de façon uniforme, ce qui a occasionné des évaluations injustes.

Table des matières

Résumé	3
Introduction	5
Objectifs de la vérification	6
Observations et recommandations	7
Les systèmes de gestion de la dotation doivent être améliorés	7
La planification des ressources humaines n'a pas fourni d'orientation	7
Une surveillance de l'efficacité des systèmes de dotation est nécessaire	9
Les pratiques de nomination ont besoin d'être améliorées	12
Le choix des processus de dotation n'est pas planifié	12
De nombreuses nominations ne respectaient pas le mérite	14
Autres questions à examiner en ce qui concerne la conformité	18
Conclusion	20
Réponse globale de l'entité	21
Au sujet de la vérification	22
Glossaire	24

Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés
conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification
de la Commission de la fonction publique du Canada.

Vérification d'Infrastructure Canada

Rapport de la Commission de la fonction
publique du Canada

Octobre 2009



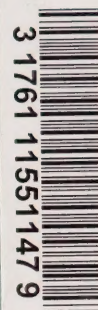
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également accessible sur notre
site Web à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue SC3-143/2009
ISBN 978-1-100-50104-8

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2009



Octobre 2009

Vérification d'Infrastructure Canada Rapport de la Commission de la fonction publique du Canada

